
LA FORMACION Y LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Miguel Beltrán Villalva

Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La preocupación por la formación de los empleados públicos no es una novedad en la Administración española, que en los últimos años le ha dedicado varias publicaciones. Pero hoy en día se requieren nuevos planteamientos, poco convencionales, que reflejen el hecho de que los funcionarios tradicionales dedicados a tareas «de oficina» representan una minoría en el conjunto de la función pública. De aquí que se necesiten servidores públicos entrenados en el conocimiento empírico de la realidad, sensibles a la eficacia y la eficiencia de la acción pública, capaces de colaborar en la evaluación de las políticas públicas, escrupulosos con la igualdad de trato a los ciudadanos, y cuya actividad esté presidida por una ética profesional intachable. Todos estos rasgos deben ser objeto de la formación de los empleados públicos, juntamente con las habilidades que su actividad profesional demande.

A primera vista podría pensarse que la preocupación por la formación de los empleados públicos es un signo de los tiempos, que acompaña a los esfuerzos por «modernizar» las Administraciones públicas en el tránsito hacia el siglo XXI. Pero tal impresión sería engañosa, pues —sin necesidad de ir más lejos— ya en la tipificación weberiana del modelo burocrático de organización aparece nítidamente subrayado el carácter profesional de la función pública y, consecuentemente, sus requerimientos formativos.

Dice, en efecto, Weber: «Se tiene que elegir entre la *burocratización* y el *dilettantismo* de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de

la administración burocrática es éste: el *saber profesional especializado* [...], que requiere de modo indispensable [...] la *formación profesional*» (1964, I: 178). E insiste en que «toda actividad burocrática especializada [...] presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional»; que trabajar como empleado público sea una actividad profesional «se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo», sobre todo a la vista de la creciente «intervención burocrática en las más diferentes necesidades vitales» (1964, II: 718 y 730). Así, pues, los empleados públicos han de acreditar en su reclutamiento y selección una formación que les permita acceder a un puesto de trabajo dependiente de alguna de las Administraciones públicas, tanto la formación específicamente orientada a la actividad que en él han de llevar a cabo como la genérica propia de la condición profesional de servidor público. Y no huelga indicar que a lo largo de su carrera habrán de actualizar sus conocimientos con la frecuencia que en cada caso se juzgue necesaria. Veámoslo con más detenimiento.

1. LA PREOCUPACION POR LA FORMACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN ESPAÑA: ALGUNAS REFERENCIAS RECIENTES

Para el buen éxito de la acción pública, sean cuales fueren en cada caso sus propósitos y contenido, se requiere que las Administraciones públicas dispongan de un personal calificado para las actividades profesionales que ha de llevar a cabo. Tal verdad de perogrullo cobra su debido relieve cuando se cae en la cuenta de la importancia cuantitativa y estratégica del sector público de la economía en el que se desenvuelve la acción pública, así como de las consecuencias políticas y sociales que comporta el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios que reciben, especialmente cuando se trata de los que ofrecen los llamados Estados de bienestar. La preocupación, pues, por garantizar la formación de los empleados públicos, y por mantenerla al día mediante las posibilidades de la formación permanente, suele presidir no sólo la reflexión acerca de la mejora de la actuación de las Administraciones públicas, sino los programas que tratan de instrumentarla. Y la Administración española no constituye excepción a este respecto.

Sin necesidad de remontarse más atrás, y sin pretensión alguna de exhaustividad, cabe señalar que en abril de 1990 el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) estaba elaborando un plan de formación del personal al servicio de las Administraciones públicas, para lo que puso en marcha dos encuestas: una sobre la situación en 1989 de la formación del personal (cuyos 248 cuestionarios enviados debían ser cumplimentados por los responsables de

personal o de formación de cada Ministerio u organismo que desarrollase planes al respecto) y otra sobre las necesidades de formación del personal en opinión de expertos seleccionados por el INAP, acerca de cuatro áreas básicas muy generales, a saber: dirección y gerencia públicas, técnicas de asesoramiento, gestión y administración públicas, y técnicas de auxilio y apoyo.

En junio de 1990 el INAP celebró un seminario sobre el papel de la formación en el proceso de modernización de la Administración pública, en el que intervinieron ponentes del Ministerio para las Administraciones Públicas, del INAP, de la Universidad y del Instituto Europeo de Administración Pública. En 1991 el INAP publicó un volumen titulado *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*, en el que, tras examinar la información obtenida de las dos encuestas y de otras indagaciones de menor entidad, se entraba en el detalle de varios planes específicos de formación, y se incluía información acerca de los cursos que se estaban impartiendo en ese año.

También ha de destacarse que en 1992 el mismo Ministerio y la Fundación Formación y Tecnología editaron conjuntamente, con el título *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, las ponencias presentadas en una reunión celebrada en junio de 1991 en la que se discutieron tanto cuestiones relativas a las Administraciones públicas como a las empresas privadas. Y en 1993 el INAP publicó el libro *Modernización administrativa y formación*, resultado a su vez de un seminario internacional que tuvo lugar en Madrid en octubre de 1991.

En resumidas cuentas, el Ministerio para las Administraciones Públicas y el INAP prestaron especial atención entre 1990 y 1993 al hecho de que «para que la Administración pública pueda servir de manera eficaz a una realidad social en permanente cambio y evolución, debe diseñar instrumentos y sistemas que permitan la continua actualización de los recursos humanos disponibles incorporando las nuevas tecnologías, las modernas técnicas gerenciales y de dirección, aplicadas con éxito en el sector privado y creando de manera original aquellas adecuadas a la especificidad de la Administración pública», como se decía en la presentación del cuestionario sobre la situación en materia de formación. No es del caso abordar en estas páginas valoración alguna de los esfuerzos al respecto llevados a cabo hasta la fecha, sino más bien apuntar en otras direcciones complementarias, seguramente de menor contenido técnico pero sin duda de gran importancia, que deberían inspirar parte, al menos, del empeño formativo dirigido a la calificación profesional como tal personal público de quienes trabajan en el sector público de la economía, especialmente de quienes se ocupan directa o indirectamente de la prestación de servicios de bienestar a los ciudadanos. Con lo que la primera cuestión que hay que plantearse es la de la gran variedad de actividades profesionales que desenvuelve hoy en día el conjunto de los empleados públicos, y si tal variedad permite hablar de *una formación general* para ellos, además, claro está, de las muy específicas que cada una de esas actividades demande.

2. LA DIVERSIDAD PROFESIONAL EN EL SECTOR PUBLICO DE LA ECONOMIA

La noción coloquial que identifica sin mayores distingos como «funcionarios» a quienes trabajan para el Estado en una oficina pública es ampliamente compartida, y no es difícil caer en la cuenta de que las oficinas en cuestión no son sólo las estatales, sino también las de las Comunidades Autónomas, e incluso las de los Ayuntamientos. Pero lo que sin duda tenemos *in mente* cuando pensamos en las Administraciones públicas y en los profesionales que trabajan en ellas es que los funcionarios son las personas que encontramos tras una mesa o ventanilla, recibiendo o escribiendo papeles. Pero aunque la imagen más persistente y tópica de la Administración sea la de una oficina pública con ventanillas y despachos, en los que hay gente que escribe a máquina o maneja papeles, «también, y sobre todo, es Administración un quirófano de hospital, una clase en un colegio público, la cabina de vuelo de la línea aérea oficial, un banco estatal, la predicción del tiempo por los meteorólogos, etcétera. [...] En todo caso, la experiencia cotidiana tradicional que identificaba la Administración pública con una ventanilla tras la que se situaba un funcionario constituye hoy en día la porción más pequeña de la realidad administrativa» (Beltrán, 1996: 267). La gran mayoría de los trabajadores que prestan sus servicios en el sector público de la economía no responden a la imagen convencional del funcionario, sino a la de las más diversas variedades profesionales, difícilmente asimilables a la de «personal de oficina».

En efecto, y según los últimos datos publicados por el Ministerio de Administraciones Públicas (1996), de los dos millones de personas que en números redondos trabajan para las distintas Administraciones públicas, sólo una cuarta parte pueden ser considerados como funcionarios profesionales propiamente dichos (en el sentido de personal de oficina), en tanto que casi otras dos cuartas partes son, respectivamente, docentes en los diversos niveles de la enseñanza y personal con contrato laboral; más de 300.000, por otro lado, se dedican a tareas sanitarias, y el resto (otras 300.000 personas) son miembros de las Fuerzas Armadas, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de la Administración de Justicia, o trabajan en Entes públicos más o menos autónomos. Y ello sin contar con que la estadística de personal mencionada no incluye actualmente a quienes trabajan en las sociedades mercantiles estatales o autonómicas (que no serán menos de unas 400.000 personas), ya que, de incluirlos, descendería a una quinta parte la proporción que los funcionarios «de oficina» representan sobre el total de servidores públicos.

Para lo que aquí nos interesa, lo que estos datos ponen de manifiesto es la heterogeneidad profesional de la función pública en el Estado de Bienestar, incluso en uno que, como el español, sólo ha logrado poder ser considerado así en tiempos más o menos recientes. Tal variedad de actividades profesionales pone de manifiesto la diversidad de esquemas de formación que necesita el personal de una función pública mínimamente compleja. Y, si ello es así,

¿hasta qué punto cabe hablar de una formación general adecuada para los empleados del conjunto de actividades desenvueltas en el sector público? Está claro que en principio habría que contestar negativamente, pues salta a la vista que un piloto de Iberia, un profesor de Enseñanza Secundaria, un auxiliar administrativo de la Jefatura de Tráfico, un jefe de negociado del Catastro, un médico de la Seguridad Social y un inspector de Hacienda desempeñan actividades que tienen muy poco en común.

Y, sin embargo, contestar así sería engañoso, toda vez que sí hay algo común entre los profesionales mencionados, y es el hecho de prestar sus servicios en el sector público de la economía o, si se prefiere, en alguna de las Administraciones públicas. Lo que es tanto como afirmar, primero, que trabajar para el sector público *no es lo mismo* que hacerlo para el sector privado, por lo que se requeriría una formación *específica* para el caso; y, segundo, que pese a la diversidad de actividades de los empleados públicos hay algo así como un máximo común denominador *generalizable* a todos ellos. Si ambas cosas son ciertas (y es probable que muchos las consideren erróneas), entonces sí que podría y debería hablarse de una formación específica para el empleo público y común para todas sus variedades. Como estoy convencido de que es así, intentaré argumentarlo, refiriéndome en primer lugar al que he llamado máximo común denominador de la formación que puede compartir la generalidad de los servidores públicos.

Y la verdad es que el empeño de las Administraciones públicas en dotar a sus empleados de una formación común, pese a la variedad de las actividades que han de desempeñar, no es nuevo, al menos en los regímenes político-administrativos de tradición continental, enraizados en el Derecho romano y tributarios del sistema napoleónico y de la ideología codificadora racionalista y nacionalista: la formación jurídica, por superficial que hubiera de ser para la gran mayoría de los empleados públicos (carentes de estudios superiores o que, teniéndolos, no eran de Derecho), constituyó durante mucho tiempo el modelo básico de los conocimientos mínimos de los funcionarios. Hace años me referí a este fenómeno criticando lo que llamé la mentalidad jurídico-administrativa aquejada de hiperjuridicismo que, a mi juicio, caracterizaba negativamente a la élite burocrática.

En mi opinión, el modelo que inspiraba la formación profesional de los empleados públicos (o al menos de los funcionarios pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exigía titulación superior) presentaba como rasgo principal una concepción de la acción pública que la hacía consistir en una cuestión de Derecho y de aplicación del Derecho: la bondad de la acción se medía exclusivamente por su adecuación a la norma, y la realidad se tomaba en consideración tan sólo como supuesto de hecho de la misma. Esta actitud, formalista y dogmática, descansa en una concepción trascendente del Derecho que se niega a ver en él expresión alguna del conflicto entre las fuerzas sociales o entre los intereses que tras ellas existen. La norma queda así sacralizada por el hecho de ser norma, y una suerte de *razón jurídica* las purifica de todo contagio mun-

dano, con lo que el papel de «realizadoras del Derecho» que se atribuye a las Administraciones públicas las ennoblece, hasta el punto de que *administrar* termina siendo algo muy parecido a *administrar justicia*. Se produce así un mimetismo que traslada a los aparatos burocráticos la dignidad e independencia que se predicán del Poder Judicial, y que permite a los funcionarios la asunción de roles cuasijudiciales, rodeando su actividad de formas procedimentales y verbales propias de los Tribunales.

En cierto modo, un exceso de énfasis en la identificación del Derecho con la justicia llega a hacer olvidar su función conformadora del orden social, implicando la consolidación de situaciones y mentalidades conservadoras, demasiado respetuosas con el *statu quo* y poco sensibles, en cambio, al papel de la norma como instrumento deliberado de transformación social: «El hiperjuridicismo [...] está directamente relacionado con la mentalidad conservadora y, en términos históricos, con una forma tradicional de Administración regida por juristas, como opuesta a una forma moderna regida por administradores asistidos de investigadores y técnicos. [...] el juridicismo se convierte en formalismo, de suerte que los funcionarios atribuyen más importancia a los aspectos formales del fenómeno de que se trate que a los sustanciales» (Beltrán, 1977: 150).

Y todo ello termina convirtiéndose en un círculo vicioso: como dijo agudamente Cappelletti, «la complejidad y minuciosidad de las leyes y reglamentos administrativos acentúan la importancia de la formación jurídica de los funcionarios, en tanto que esa formación predominantemente jurídica contribuye a la perpetuación de la complejidad y minuciosidad de las leyes y reglamentos» (1968: 117). Sujetar la acción pública al Derecho, de suerte que se garanticen y respeten los derechos de los ciudadanos, y ordenarla en esquemas procedimentales que hagan posible la seguridad jurídica y le confieran legitimidad legal-racional, es algo imprescindible para una concepción democrática del Estado moderno. Pero encerrarla en un mundo autosuficiente de normas procedimentales cuya virtud se agota en su cumplimiento meramente formal con olvido de la finalidad que las justifica, tiene como consecuencia privar a la acción pública de todo *principio de realidad*, y concebir la formación de los empleados públicos vinculada primordial, si no exclusivamente, a la aplicación del Derecho. Pues bien, si esto ha sido así, no parece desacertado sugerir la posibilidad de una formación básica común para todos los servidores públicos, que ahora no descansaría en la mentalidad jurídico-administrativa y en sus disfunciones, sino en la capacidad de identificar la realidad, en la sensibilidad para percibir las demandas que los ciudadanos dirigen a las Administraciones públicas, en el respeto a esos «clientes» y a sus derechos, en la capacidad de colaborar lealmente con el Gobierno democráticamente elegido, en el empeño en lograr los objetivos fijados y en hacerlo al mínimo costo y, en fin, en llevar a cabo la acción pública con honestidad y desinterés. A todo ello intentaré referirme en las páginas que siguen, aunque sea muy brevemente.

Por lo que hace a la segunda cuestión que planteaba más arriba, a saber, la

diferencia que, a mi juicio, existe entre ser empleado de una Administración o serlo de un empresario, creo que trabajar en el sector público de la economía de un régimen democrático significa contribuir a llevar a cabo la acción pública, esto es, la que tiene como finalidad lograr el cumplimiento de los objetivos señalados por el Gobierno (central, regional o local) de que se trate. Podría decirse que para el trabajador es indiferente a qué objetivos contribuya con su esfuerzo, si a los de una actividad privada movida por el (sin duda legítimo) ánimo de lucro o a los de una actividad pública que se justifica por la prestación de servicios a los ciudadanos. Pero hay al menos una diferencia importante entre ambas: la actividad pública asume la carga de velar por los derechos de los particulares y de desenvolverse en condiciones no sólo de legalidad, sino de equidad. La posición del ciudadano frente al organismo que le presta un servicio al que tiene derecho no es sólo la de cliente (que sin duda lo es, como demandante del servicio), sino la de ciudadano políticamente interesado en la prestación. Como elector y como contribuyente, el ciudadano tiene unos derechos que no sólo han de ser respetados por quien presta el servicio, sino eficazmente tutelados sin acepción de personas. De ello se deriva que quienes trabajan para llevar a cabo la prestación pública no sólo han de ser amables en el trato y eficaces en su tarea (lo que sería bastante en el ámbito privado), sino que deben implicarse tanto como puedan en la satisfacción del demandante del servicio, especialmente si existe situación monopolista y no hay prestador alternativo, siendo escrupulosamente cuidadosos en el respeto a los derechos del interesado.

Se diría, pues, que el trabajo de quienes son empleados por las Administraciones para llevar a cabo la acción pública es diferente del que llevan a cabo los empleados de la empresa privada (o del de quienes trabajan por cuenta propia): en el sector privado se tienen, por así decirlo, menos cargas. Podría objetarse que en la práctica las cosas parecen ser de otra manera, ya que se piensa que en la prestación de servicios privados se atiende mejor a la clientela, ante el temor de perderla, de lo que lo hace la pública, que suele contar con una clientela cautiva en los muchos casos en que hay un monopolio de prestación (o en que sería mucho más caro demandarla de una empresa privada). Pero saber que las cosas no son como debieran ser no justifica sus deficiencias, sino que las pone de manifiesto y hace posible su corrección.

3. EL PRINCIPIO DE REALIDAD Y LA ACCION PUBLICA

En otro lugar he escrito que las Administraciones públicas tienden a desenvolverse en un medio constituido por lo que ellas mismas dicen acerca del mundo, más que en el mundo real: «la Administración construye e impone un mundo simbólico en gran medida responsable de la configuración del orden social y, por tanto, de la determinación de las relaciones sociales; pero, al construirlo, ella misma se distancia y aísla de la *realidad-real* al esforzarse en defi-

nirla, simplificarla, ordenarla y reducir su incertidumbre y ambigüedad, refugiándose en un bosque de textos y normas, de palabras a la postre tan ambiguas y necesitadas de interpretación como la propia realidad a la que se trata de ordenar. Tal situación, que entiendo ha de valorarse negativamente, podría corregirse apelando al *principio de realidad* propio de las ciencias sociales» (1991: 163-164).

En efecto, y por seguir apropiándome de la expresión freudiana, el *principio de realidad* a que me refiero no consiste básicamente sino en escudriñar con atención las «cosas sociales» que nos rodean, dedicándoles un cuidadoso examen. Claro es que no se trata de celebrar la realidad ni de concederle aprobación y respeto, sino de que en el empeño de cambiarla (que es lo que intenta la acción pública para el logro de una aristotélica «vida buena») hay que pasar de su definición arbitraria, y seguramente ideológica, a otra menos arbitraria por más contrastada, utilizando para ello las herramientas que las ciencias sociales ponen a disposición de quienes desean conocerla. Ya que, como ha recordado Murillo alguna vez, no nos gusta demasiado la realidad en que hemos de vivir, nuestra reflexión sobre la realidad ha de caracterizarse por un componente crítico-racional, pero sin que ello pretenda suplantar a lo que muestre la evidencia empírica. El *principio de realidad* nos permite, pues, decir cómo es el mundo, que casi nunca es como parece y siempre está velado por una opacidad que no es casual.

Pues bien, sorprende que las distintas Administraciones públicas no se hayan esforzado en lograr un conocimiento fiable de la realidad social sobre la que han de actuar, cuando parece imprescindible partir de un conocimiento lo más preciso posible acerca de cómo son las cosas antes de proponerse introducir en ellas cambio alguno. Del mismo modo, tras la acción es asimismo obligado apreciar cuáles de sus objetivos se han cumplido y en qué medida, para poder evaluar el resultado de las políticas emprendidas por el Gobierno de que se trate (central, autonómico o local). Toda esta necesaria racionalidad es lo contrario de la mera retórica, y lo único que hace posible una satisfactoria entrega de bienes y servicios a los ciudadanos.

Este *principio de realidad* al que me vengo refiriendo, y que han de aportar las ciencias sociales, no se limita a poner de manifiesto la evidencia empírica que exista en tal o cual ámbito de la vida: como los datos no hablan por sí solos, sino que hay que interpretarlos, esa consideración realista de la realidad debe ser una actividad permanente para el diseño de la acción pública y para la valoración de sus efectos. Algunos territorios de la realidad social reciben ya habitualmente ese tipo de atención, como es el caso de la macroeconomía; otros, sin embargo, están abandonados a la reflexión coloquial y, como mucho, al sentido común (siempre necesario, pero nunca suficiente).

Pues bien, del mismo modo en que tener en cuenta el *principio de realidad* en los fenómenos económicos no ha obligado a estudiar economía a todos los servidores públicos, sino sólo a una mínima parte de ellos, tenerlo en cuenta en otros sectores de la vida social y política no ha de obligar a que todos estu-

dien sociología o ciencia política: pero sí a que las Administraciones públicas cuenten con los profesionales preparados para ello y, claro está, que se incluyan en la formación general de los servidores públicos los conocimientos que los hagan sensibles a planteamientos como el que aquí se viene haciendo. Del mismo modo que para todos los empleados públicos es notorio el papel que el Derecho representa en su actividad, debiera ser igualmente notorio el que habría de desempeñar un conocimiento *no amateur* de la realidad social.

Para ello es preciso que los empleados públicos sean sistemáticamente sensibilizados sobre la importancia que para la acción pública tiene la evidencia empírica disponible acerca de la realidad social, y que muchos de ellos refuercen tal sensibilidad con la capacidad de manejar información estadística, de recoger datos cuantitativos o cualitativos, e incluso de analizarlos. Y unos pocos de ellos han de dedicarse profesionalmente *full time* a producir, sistematizar y difundir la información obtenida al respecto.

Este empeño no se agota, ni mucho menos, en incorporar alguna dosis de ciencias sociales o de investigación empírica a la formación de los empleados públicos, sino que es mucho más ambicioso en la medida en que se trata de incorporar la mayor cantidad de *principio de realidad* que sea posible a la acción pública. Lo que supone, en mi opinión, nada menos que un cambio profundo en la mentalidad dominante.

4. FORMACION PARA LOS VALORES UNIVERSALISTAS: IGUALDAD DE TRATO Y NO ACEPTACION DE PERSONAS

Examinando Max Weber las razones de la superioridad técnica de las organizaciones burocráticas (tanto públicas como privadas) sobre cualquier otro tipo de organización, destaca su capacidad para producir resoluciones *objetivas*, entendiéndolo que lo son cuando se llevan a cabo «sin acepción de personas, según reglas previsibles»: tanto más desarrollada está la organización burocrática «cuanto más se “deshumaniza”, cuando más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen al cálculo» (Weber, 1964, II: 732).

Es conocida la distinción que en este punto hace Weber entre la justicia «racional» a base de nociones jurídicas rigurosamente formales y otras formas de justicia, entre las que destaca la llamada «justicia de Cadí», de carácter no formal, basada en juicios éticos concretos y en consideraciones propias de cada caso (utilizada ampliamente en Inglaterra en la jurisdicción de paz). En el modelo de justicia racional y en las resoluciones objetivas de las organizaciones burocráticas, el caso particular se categoriza y se subsume en el supuesto de hecho de la norma aplicable, de tal suerte que pierde su individualidad, lo que implica la «deshumanización» a que se refiere Weber, e incluso una cierta

mecanización de la actividad de que se trate (Weber, 1964, II: 730-731): el empleado o funcionario que administra desempeña un «trabajo *profesional* en virtud del *deber objetivo del cargo*; su ideal es: disponer *sine ira et studio*, o sea sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, “sin consideración de la personalidad”, de modo estrictamente formal según reglas racionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de vista de conveniencia “objetiva”» (1964, II: 707). El tipo de organización burocrática es opuesto, pues, a cualquier receptividad a privilegios o favores individuales y a preferencias amistosas o familiares, exigiendo una rigurosa igualdad de trato sin acepción de personas.

Esta sumaria referencia a una de las características básicas de las organizaciones modernas pone de manifiesto lo que quizá algunos estimarán como una incómoda ambigüedad en su aplicación a las Administraciones públicas: bien está el rechazo de privilegios y favores y la práctica sistemática del principio de igualdad de trato, pero ¿qué decir de la «deshumanización» y de la «mecanización», consideradas incluso como *virtudes*? No hay otra respuesta que la reiteración de que se trata de rasgos objetivos propios de toda gran organización que haya de actuar conforme a *reglas previsibles*, esto es, de acuerdo con criterios seguros y conocidos que eliminen la incertidumbre acerca de su comportamiento.

Todo ello implica, obviamente, que quienes se incorporen a la función pública han de ser socializados en valores universalistas que contrarresten los de orientación particularista que hayan podido compartir previamente, en especial en culturas como la española, tan dada al amiguismo, las influencias y las recomendaciones, o como la italiana, caracterizada, según la discutida tesis de Banfield (1958), por el *amoral familism*. Tal socialización en el rechazo del privilegio no es fácil cuando choca con lo que es usual en la sociedad civil, pero resulta perentoria si se quiere contar con organizaciones públicas *racionales*, en las que el cumplimiento de las normas y la igualdad de trato sean notoriamente escrupulosos.

E insisto en que no faltarán quienes entiendan la no acepción de personas como arrogante frialdad de los servidores públicos que se niegan a ajustar su conducta a la importancia o relieve personal que se atribuya el demandante del servicio, a la influencia desplegada por el «señor de presión» (en feliz expresión de Murillo) cuyo padrinzago se haya interpuesto, o al amparo desplegado por el grupo o partido político con cuyo apoyo cuente dicho demandante. Y conste que al hablar de que los servidores públicos puedan ajustar su conducta a tales presiones no me estoy refiriendo a cuestiones que puedan calificarse como casos de corrupción o prevaricación cuya erradicación corresponda a una aplicación adecuada del Código Penal, sino a fenómenos mucho más sutiles que se concretan con frecuencia en meras erosiones, muchas veces nimias y sin mayores consecuencias, del principio de igualdad de trato. Pero su nimiedad no las hace por ello tolerables.

Pues bien, la formación de los servidores públicos en el rechazo a la aceptación de personas, en su identificación con valores universalistas y en la práctica de la neutralidad afectiva (por decirlo en los conocidos términos parsonianos: cf. Parsons y Shils, 1962: 76 y ss.) me parece absolutamente esencial, y sus argumentos deben ser reiterados de manera periódica e incansable en los planes de formación de los servidores públicos. Pero como es evidente que las recomendaciones no se pueden prohibir por Decreto (ingenuidad en la que se ha incurrido en ocasiones), se trata de establecer en la cultura que comparten los empleados públicos valores y normas favorables a la no aceptación de personas y a la igualdad de trato, eventualmente reforzados con los preceptos disciplinarios que puedan ser oportunos. Es claro que todos los procesos de cambio cultural son lentos y de dudoso resultado, pero no parece que pueda imaginarse otra vía para el logro de las imprescindibles actitudes universalistas en quienes trabajan en las oficinas, escuelas, hospitales, transportes y demás servicios provistos por las Administraciones públicas.

5. EFICACIA Y EFICIENCIA: EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

Hablar de eficacia y de eficiencia implica tomar en consideración el *output*, los resultados o efectos de la acción pública, sobre todo desde un punto de vista cuantitativo (lo que no excluye, ni mucho menos, su apreciación cualitativa). El interés por los resultados de la actividad de las Administraciones públicas es cada día mayor, lo que hasta cierto punto es algo nuevo. Cree Subirats (1989: 24 y *passim*) que en la tradición del Estado de Derecho «la formalización de los procedimientos decisorios tiene sobre todo el sentido de dar garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder. [...] El balance de todo ello es la preocupación por el procedimiento más que la preocupación por el resultado de la acción administrativa». En línea, pues, con el hiperjuridicismo al que hice referencia más arriba, suele atenderse más a la legalidad de la actuación que a la producción de resultados de esa misma actuación y a su relación con los objetivos propuestos al disponerla.

Las preguntas acerca de la eficacia y la eficiencia son poco usuales y no fáciles de contestar, pues en el sector público hay pocos indicadores que con una razonable fiabilidad puedan ofrecer una información análoga a la que para las empresas privadas ofrece, por ejemplo, una cuenta de resultados. Lo que no supone en modo alguno una inferioridad del sector público respecto del privado, sino que pone de manifiesto las diferencias existentes entre ambos, frecuentemente olvidadas por quienes tratan de extender al primero conceptos o criterios válidos tan sólo para el segundo. La preocupación actual por la eficacia y la eficiencia de las Administraciones públicas está lejos de ser mimética respecto de cuestiones análogas del sector privado: su fundamento teórico y su desarrollo técnico (articulado sobre todo a través del *policy analysis*, como ense-

guida veremos) constituyen la consecuencia de una evolución propia, derivada de las características de la acción pública en el Estado de Bienestar.

En efecto, en la raíz de las reflexiones sobre la eficacia y la eficiencia de la acción pública no hay sino problemas estrictamente políticos, y no ideologías neoliberales extrapoladoras de criterios empresariales al ámbito público. Como ha escrito Offe, «existe sólo un punto de equilibrio general en las relaciones entre legitimidad y eficiencia, y tal balance armónico se logra si: 1) la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes democráticos y constitucionales es reforzada por los resultados materiales de las medidas y políticas gubernamentales, y 2) si esas medidas y políticas son “eficientes” en la única forma en que un Estado capitalista puede ser eficiente, a saber, procurando, manteniendo y restaurando con éxito el acceso de todos los ciudadanos a los bienes necesarios para la satisfacción de todas sus necesidades» (Offe, 1984: 138). Si para la legitimidad política es, pues, necesaria la eficacia de la acción pública, es entonces de la mayor importancia que los servidores públicos, encargados de llevar a cabo dicha acción, se interesen constantemente por sus resultados o logros, y por el costo de los mismos. Porque la legitimidad del sistema político descansa, en efecto, en la capacidad real de la acción pública para satisfacer las necesidades y demandas sociales. La eficacia y la eficiencia de las Administraciones públicas constituyen, pues, un importante problema político. Pero veamos con más detalle el sentido de los términos que estamos utilizando.

La eficacia (o *effectiveness*) consiste en la medida en que se alcanzan los objetivos deseados o previstos (por ejemplo, cuántos kilómetros de carretera de los inicialmente previstos se han construido). La eficiencia (o *efficiency*) aprecia el coste al que se han conseguido los objetivos logrados (por ejemplo, a qué coste se ha construido cada uno de ellos, y cómo se compara dicho coste con el que se previó en el proyecto o con los que son usuales en el ramo). Indagar la eficacia y la eficiencia de la acción pública puede permitir que se revisen los cursos de actividad en los que no se logren en una proporción razonable los objetivos propuestos, o en los que se utilice de forma inadecuada un volumen excesivo de los recursos disponibles (fundamentalmente fondos públicos).

Es verdad que hay políticas públicas en las que la identificación de los objetivos puede estar perfectamente clara, mientras que en otras los propósitos han de definirse de forma mucho más vaga, de tal modo que no pueda determinarse el propósito de producir un número determinado de bienes o una calidad específica. Pero lo que quiero destacar es que con frecuencia la falta de definición de los objetivos es una deficiencia política o administrativa (usualmente lo primero) perfectamente corregible. En todo caso, la indagación de la eficacia y la eficiencia de la acción pública se lleva a cabo con una metodología holgadamente contrastada en muchos países —no así en el nuestro— bajo la denominación de *policy analysis*. Hay quien ha llegado a afirmar, como Rose (1984: 3), que el análisis de políticas públicas es nada menos que «una rama de las ciencias sociales», e incluso que constituye el nuevo paradigma de la ciencia política; pero sin entrar en tal discusión, lo cierto es que en él se combinan las

preocupaciones teóricas y empíricas de una forma tal que termina predominando la orientación hacia los problemas concretos, en ocasiones con un enfoque decididamente pragmático. Pues bien, para lo que estoy discutiendo en estas páginas, los aspectos más básicos del análisis de políticas públicas (tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos) debieran constituir un capítulo básico en la formación de todos los empleados públicos de cualquier nivel, tanto por lo que hace a despertar y mantener viva su preocupación por los resultados que se obtengan y por el coste al que se obtienen como por lo que se refiere a su capacidad para colaborar con los equipos técnicos que hayan de llevar a cabo el análisis propiamente dicho. Podría decirse que esta propuesta peca de superficial y voluntarista, pero creo que la introducción de este tipo de formación supondría un extraordinario progreso en la profesionalidad de los empleados públicos y en el rigor y la calidad de su actuación. Porque no puede olvidarse, como recuerda una vez más Rose, que «la principal evidencia que los ciudadanos corrientes reciben del Gobierno consiste en los resultados de sus programas de actuación» (1984: 6); lo que supone que el poder se concreta en la administración de las cosas de cada día. El Gobierno debe ser juzgado por lo que hace, y lo que hacen los Gobiernos de los países avanzados es fundamentalmente ofrecer servicios de bienestar a individuos, familias y grupos donde quiera que se encuentren. Noción que se diría de inapreciable valor para la visión del mundo propia de la condición de servidor público.

6. EL «GIRO DEONTOLOGICO» EN LA FORMACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Como consecuencia del reciente ciclo de corrupción que ha afectado a la confianza política de los ciudadanos de varios países, y que puede estar relacionado con la mentalidad de enriquecerse rápidamente que ha predominado en los últimos veinte años (Lord Blake, *apud* Informe Nolan, 1995: 104), se estaría produciendo actualmente una saludable reacción de moralización de la vida pública, de la que es un caso ejemplar el Reino Unido, que ha promovido y publicado en 1995 el informe de un Comité permanente presidido por Lord Nolan, con el título de *Standards in Public Life*. Se han publicado, además, varios documentos oficiales, el último de los cuales se denomina *The Civil Service. Taking Forward Continuity and Change* (1995), que se refieren al proceso de reformas de la función pública británica, y en los que hay asimismo abundantes referencias a las normas de conducta de los empleados públicos.

Estos materiales, a los que sólo puedo hacer aquí una sucinta referencia (pero que han sido objeto de consideración, entre otros, por García de Enterría —1995— y Fuentetaja y Guillén —1996—), y otros de análoga naturaleza que los preceden o los complementan, me parecen de una extraordinaria importancia para lo que aquí nos ocupa, por cuanto suponen una suerte de «giro deontológico» en las preocupaciones acerca de la formación de los servi-

dores públicos, giro que en ocasiones se hace muy explícito: el informe Nolan recomienda «que se controle periódicamente el conocimiento y la comprensión que el personal de los Departamentos y Agencias tiene de las normas éticas que les son exigibles; y que su influencia se refuerce y difunda de la forma adecuada, especialmente con una formación adicional cuando tales controles indiquen la existencia de problemas al respecto» (1995: 62).

Lo que llamo el «giro deontológico» en la formación de los trabajadores del sector público no implica que haya de prestarse menos atención a su entrenamiento en las técnicas profesionales necesarias para el desarrollo de su actividad (pues es obvio que las competencias profesionales en sentido estricto siguen exigiendo una consideración primordial), sino que ha de llevarse a cabo un esfuerzo sistemático y permanente para garantizar hábitos de acción honesta al servicio de los ciudadanos.

Por concretar en lo posible la cuestión, véanse los que el informe Nolan llama «los siete principios de la vida pública» (1995: 14):

Ausencia de interés personal: Quienes desempeñan un puesto público tomarán sus decisiones únicamente en interés público, y nunca para obtener ganancias o beneficios materiales para sí mismos, su familia o sus amigos.

Integridad: Quienes desempeñan un puesto público no contraerán obligaciones financieras ni de otra clase con personas u organizaciones ajenas al servicio que puedan influirles en la realización de sus deberes.

Objetividad: En el desempeño de sus tareas, incluidos los nombramientos para puestos públicos, la adjudicación de contratos o la propuesta de candidatos para premios u otros beneficios, quienes desempeñan un puesto público basarán sus preferencias en el principio del mérito.

Responsabilidad: Quienes desempeñan un puesto público son responsables ante el público de sus actos y decisiones, y han de someterse a cualquier inspección que sea adecuada a la función que realizan.

Transparencia: Quienes desempeñan un puesto público han de ser tan abiertos como sea posible en todas las decisiones y actos que lleven a cabo. Sus decisiones deben ser motivadas, y sólo limitarán la información cuando el interés público así lo exija.

Honestidad: Quienes desempeñan un puesto público tienen la obligación de declarar los intereses privados que tengan relación con sus responsabilidades, así como tomar las medidas necesarias para resolver los conflictos que puedan surgir al respecto, de tal modo que el interés público quede salvaguardado.

Ejemplaridad: Quienes desempeñan un puesto público promoverán y apoyarán estos principios con su capacidad de influir en los demás y con su ejemplo.

Estos principios se aplican a todos los ámbitos de la vida pública. El Comité los ha formulado aquí en provecho de todos los que sirven al público de alguna forma.»

Hay que hacer notar que esta llamativa enumeración de reglas de moral pública no está dirigida sólo a los *civil servants*, sino que han de tenerla en cuenta tanto los parlamentarios como los Ministros y los servidores públicos (incluso, claro es, los que prestan servicio en alguno de los llamados *Quangos*, o entes públicos autónomos no dependientes de un Ministerio). Creo que debe subrayarse el hecho de que los parlamentarios, Ministros y empleados públicos sean indistinta y conjuntamente los destinatarios de estas prescripciones porque, si no me equivoco, es la primera vez que la dimensión pública, o de protección del interés público, prima sobre las muchas diferencias políticas que separan a los actores mencionados. Y no se piense que la inclusión de los empleados profesionales de las Administraciones públicas entre los destinatarios de estas normas éticas implique sospecha alguna de que su conducta no sea ejemplar: por el contrario, el apartado del informe Nolan relativo a los servidores públicos se inicia con una cita del miembro del Parlamento Mr. Radice, quien sostiene que «es un regalo impagable que tengamos una función pública imparcial y no corrupta» (1995: 57); por su parte, los redactores del informe indican que lo que intentan es que las nuevas exigencias acerca de la eficacia y la eficiencia de unos servicios cada vez más descentralizados y menos controlados no pongan en peligro unas reglas de conducta tradicionales muy satisfactorias, contrastadas a lo largo de más de siglo y medio de aplicación ininterrumpida.

Una última cuestión, que considero de la mayor importancia. Las Administraciones públicas, como agentes institucionales encargados de llevar a cabo la acción pública, han de limitarse a desempeñar un papel instrumental respecto del logro de los objetivos definidos en sede política por el Gobierno. Tal instrumentalidad ha de ser garantizada, por así decirlo, en las dos direcciones, esto es, tanto impidiendo que el Gobierno «politice» a la Administración al exigirle afinidad ideológica o dependencia clientelar como asegurando que la Administración colaborará lealmente y sin reticencias con el Gobierno de que se trate, cualquiera que sea su coloración ideológica. Pues bien, por lo que se refiere a las normas de conducta exigibles en la función pública británica, un anexo al documento *The Civil Service*, mencionado más arriba, contiene una propuesta de nuevo código de conducta para los servidores públicos, en el que se establece explícitamente la obligación que tienen de «asistir con integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad al Gobierno legalmente constituido cualquiera que sea su orientación política», al que «deben lealtad», de modo que «asesorarán honesta e imparcialmente a los Ministros [...] y pondrán a su disposición toda la información relevante para la decisión que hayan de tomar». Se indica, incluso, que los servidores públicos «no engañarán ni desorientarán a sabiendas a los Ministros», y se especifican normas para el caso de que un funcionario considere que se le pide que actúe de forma ilegal, pudien-

do apelar ante los Comisionados del Servicio Civil (cf. *The Civil Service*, 1995: 43-45). Me parece indudable que estas normas de conducta deben ser objeto de programas de formación específicos, en los que quienes han de sujetar a ellas su comportamiento puedan interiorizarlas, no a través de su mera y formal enunciación, sino de la discusión de los principios en ellas implicados, y del examen de casos reales suficientemente documentados.

7. EL FUTURO DE LA FORMACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Señala Cassese que la formación de los servidores públicos se orienta a una de estas tres finalidades: prepararlos profesionalmente (lo que caracterizaría al modelo británico tradicional), formarlos para que lleven a cabo la transformación de una Administración obsoleta o subdesarrollada (finalidad a la que correspondería el modelo mejicano, o el de la llamada reforma tecnocrática española de la primera mitad de la década de los sesenta) o capacitarlos para formar parte de la clase dirigente del país (objetivo propio del modelo francés). En todo caso, dice, «la mitad de los experimentos formativos de los países en vías de desarrollo, y al menos un tercio de los europeos, fracasan por no estar claro el objetivo que se quería conseguir» (Cassese, 1989: 435).

De acuerdo con tal opinión cabe, pues, abordar la formación de los empleados públicos con algunas garantías de éxito si se fijan con claridad los objetivos que se pretenden. Objetivos que, a mi entender, han de incluir tanto aspectos profesionales (no de la profesión burocrática, sino sobre todo de las profesiones de quienes ofrecen prestaciones de bienestar, como educación o sanidad, o construyen y mantienen infraestructuras de todo tipo) como otros contenidos que tienen directamente que ver con las relaciones que las Administraciones públicas mantienen con los órganos políticos, de una parte, y con los ciudadanos, de otra.

El primer ámbito formativo, de carácter estrictamente profesional, ha de depender de las instituciones educativas generales: los centros de Formación Profesional, los de enseñanza secundaria, las Universidades (clásicas y politécnicas), así como cualesquiera otros centros, escuelas o programas de postgrado que concurran a la formación de profesionales que hayan de trabajar en uno u otro de los sectores de la economía, y que comparten la formación que es propia de la actividad que desarrollan. Pero esta formación profesional general no basta para el caso de los empleados públicos: todos ellos, y no sólo los que van a desempeñar tareas que garantizan el buen funcionamiento de las organizaciones públicas (esto es, tareas de dirección y gestión específicamente burocráticas), han de recibir una formación que cabría considerar propia del trabajo en el sector público de la economía, precisamente aquella de la que se ocupan las páginas anteriores: orientada a la realidad, inspirada permanentemente en los valores universalistas de la igualdad de trato y la no acepción de personas,

preocupada no por el mero mantenimiento procedimental de las actividades, sino por el logro eficiente de los objetivos prefijados y, en fin, presidida por la honestidad más acendrada.

La formación en tales valores propios de la función pública ha de adquirirse en el seno de las Administraciones públicas, ya que estos valores constituyen o deberían constituir los fundamentos de su cultura específica: y una cultura se adquiere a través de procesos de socialización cuyas agencias no son sólo ni principalmente educativas (en el sentido formal del término), sino sobre todo de interacción social (espontánea o deliberada) en el seno de las propias organizaciones. Se dirá que este planteamiento peca de utópico, y quizá sea así. Pero no parece que haya muchas otras vías disponibles hoy en día para asegurar la satisfacción de los ciudadanos con sus Administraciones públicas y con quienes, en su condición de empleados públicos, les atienden y les prestan los servicios de todo tipo a que tienen derecho.

REFERENCIAS

- BANFIELD, E. C. (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Nueva York (hay ediciones posteriores).
- BELTRÁN, M. (1977): *La élite burocrática española*, Ariel, Barcelona.
- (1987): «El “policy analysis” como instrumento de valoración de la acción pública», *Revista de Estudios Políticos*, 56.
- (1991): *La realidad social*, Tecnos, Madrid.
- (1991): *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*, Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid.
- (1996): «Las Administraciones públicas», en J. Tusell et al. (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza, Madrid.
- CAPPELLETTI, L. (1968): *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán.
- CASSESE, S. (1989): «A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?», *Politica del Diritto*, XX, 3, septiembre.
- FUENTETAJA, J. A., y GUILLÉN, J. (1996): *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1995): *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid.
- Informe Nolan (1995): *Standards in Public Life*. First Report of the Committee on Standards in Public Life, vol. 1, HMSO, Londres (hay trad. con el título *Normas de conducta para la vida pública* en la serie Documentos del INAP, Madrid, 1996).
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991): *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid.
- (1996): *Boletín estadístico del Registro Central de Personal*, Madrid.
- OFFE, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres.
- PARSONS, T., y SHILS, E. A. (eds.) (1962): *Toward a General Theory of Action*, Harper & Row, Nueva York (e.o., 1951).
- ROSE, R. (1984): «Comparative Policy Analysis: The Programme Approach», *Studies in Public Policy*, 138.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- *The Civil Service. Taking Forward Continuity and Change*, documento presentado en 1995 al Parlamento por el Primer Ministro británico, HMSO, Londres.

- VV.AA. (1992): *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública*, MAP y Fundación Formación y Tecnología, Madrid.
— (1993): *Modernización administrativa y formación*, INAP, Madrid.
WEBER, M. (1964): *Economía y Sociedad*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México; hay otras ediciones (e.o., 1922).

PALABRAS CLAVE

- Administración pública.
- Funcionarios. Empleados públicos. Servidores públicos.
- Eficacia. Eficiencia. Políticas públicas. *Policy analysis*.
- Igualdad de trato.
- Giro deontológico.
- Informe Nolan.

KEY WORDS

- Public Administration.
- Civil servants.
- Public employees.
- Public servants.
- Efficacy.
- Efficiency.
- Public policies.
- Policy analysis.
- Equal treatment.
- Code of ethics.
- Nolan Report.

ABSTRACT

Concern with regard to the training of public servants is not new in the Spanish Administration, which has issued various publications on the subject in the last few years. Nowadays, however, new and relatively unconventional forms of tackling this area are required, approaches that take account of the fact that long-standing staff engaged in «office work» represent a minority in terms of the total number of public employees. Spain's Public Administration therefore needs civil servants who are trained in the empirical knowledge of social reality, men and women who are aware of the need for effective and efficient public action, capable of participating in the evaluation of public policies, ready to grant equal treatment to all and whose activity is governed by a strict code of ethics. The training of public servants should focus on these requirements, as well as on providing them with the skills they require to go about their work.